



Sitzung vom: 25. Mai 2021

Beschluss Nr.: 444

## **Motion betreffend Verteilung der Mittel aus den Härtefallmassnahmen II – Rechtsmittelverfahren: Beantwortung.**

### **Der Regierungsrat beantwortet**

die Motion „Verteilung der Mittel aus den Härtefallmassnahmen II – Rechtsmittelverfahren“ (52.21.06) welche von Kantonsrat Mike Bacher, Engelberg, und zwölf Mitunterzeichnenden, am 31. März 2021 eingereicht worden ist, wie folgt:

#### **1. Anliegen der Motionäre**

##### 1.1 Auftrag

Mit der Motion wird der Regierungsrat beauftragt, die Ausführungsbestimmungen zur Finanzierung von Covid-19-Härtefallmassnahmen für Unternehmen (AB Covid-19-Härtefallmassnahmen) vom 19. Januar 2021 (GDB 910.114) im Hinblick auf die Auszahlung dieser weiteren Mittel wie folgt anzupassen:

„Es ist ein einstufiges Rechtsmittelverfahren einzuführen. Als Rekursinstanz ist der Regierungsrat einzusetzen, der abschliessend entscheidet (Art. 17).“

##### 1.2 Begründung

Zur Begründung der Motion wird angeführt, dass die eingesetzten Mittel von Bund, Kanton sowie Gemeinden stammten und somit öffentliche Finanzen in Millionenhöhe darstellten, die an private Unternehmen ausbezahlt würden. Naturgemäss sei es unmöglich, in solchen Fällen eine absolut gerechte Verteilung zu finden. Es gehöre aber zu den fundamentalen rechtsstaatlichen Grundsätzen, dass staatliches Handeln einer unmittelbaren Kontrolle unterliegen solle. Auch wenn rein rechtlich kein Anspruch auf Härtefallbeiträge bestünde, sei ein Verfahren zu garantieren, das auf den Grundlagen der Gleichbehandlung und der Willkürfreiheit basiere.

Aufgrund der zeitlichen Verhältnisse sei es nicht angezeigt, Entscheide des Expertengremiums durch mehrere gerichtliche Instanzen beurteilen zu lassen. Hingegen stelle der Regierungsrat das geeignete Gremium dar, um Entscheide zu beurteilen, gegen die ein Rekurs eingelegt werde. Der Regierungsrat sei vom Volk gewählt und damit politisch legitimiert. Er könne relativ schnell entscheiden und trage innerhalb des Kantons letztlich die Gesamtverantwortung für das unmittelbare staatliche Handeln. Das Verfahren sei derart auszugestalten, dass sich allfällige Rekurse nicht negativ auf die Auszahlung der anderen Gesuchsteller auswirke.

#### **2. Vorbemerkungen**

##### 2.1 Dringlichkeit verneint

Die vorliegende Motion wurde als dringlich eingereicht. Zur Begründung wurde u.a. angeführt, für die Auszahlung der Härtefallmassnahmen bestehe eine hohe zeitliche Dringlichkeit. Deshalb

müssten allfällige Anpassungen der Ausführungsbestimmungen an der ausserordentlichen Kantonsratssitzung vom 1. April 2021 behandelt werden.

Nach Art. 56 Abs. 2 des Kantonsratsgesetzes (KRG; GDB 132.1) entscheidet der Kantonsrat mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder über die Annahme oder Ablehnung der dringlichen Beratung eines Vorstosses. Der Kantonsrat hat die Dringlichkeit mit 28 Stimmen zu 22 Stimmen abgelehnt. Die Motion ist deshalb im ordentlichen Verfahren zu behandeln.

## 2.2 Zuständigkeit Regierungsrat

Die Motion nach Art. 54 KRG ist das stärkste Mittel einer verbindlichen Auftragserteilung an den Regierungsrat, insbesondere wenn der Auftrag ergeht, eine in den Zuständigkeitsbereich des Kantonsrats fallende Angelegenheit (Gesetz, Verordnung, Kreditbeschluss usw.) vorzubereiten. Dem Regierungsrat können zudem Richtlinien für die Erfüllung einer Aufgabe gegeben werden, welche in seinem Zuständigkeitsbereich liegt (sog. Richtlinienmotion). Die Entscheidungsverantwortung liegt jedoch beim Regierungsrat. Dieser verfügt über einen verhältnismässig grossen Spielraum hinsichtlich der Auftragserteilung (vgl. zum Ganzen die Botschaft zu den Entwürfen eines Kantonsratsgesetzes und einer Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 20. Januar 2005; zu Art. 54 KRG).

Die kantonale Umsetzung der Härtefallmassnahmen erfolgt auf Basis von Art. 35 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; GDB 101.0) sowie Art. 2 Abs. 1 Bst. c und Art. 3 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 des Gesetzes über die regionale Wirtschaftspolitik (GDB 910.1). Der Erlass bzw. die Änderung von Kriterien, nach denen Leistungen gewährt werden, liegt in der Kompetenz des Regierungsrats (Art. 1 Abs. 1 Bst. d der Verordnung über die regionale Wirtschaftspolitik [GDB 910.11]). Gestützt darauf hat er am 19. Januar 2021 die Ausführungsbestimmungen zur Finanzierung von Covid-19-Härtefallmassnahmen für Unternehmen (nachstehend Ausführungsbestimmungen) erlassen.

## 3. Stellungnahme des Regierungsrats

### 3.1 Grundsätzliche Bemerkungen

Die Entwicklungen auf Bundesebene im Rahmen der Corona-Pandemie waren und sind mit einer hohen Dynamik und laufenden Änderungen verbunden. Sie wurden vom Regierungsrat seit Beginn der Corona-Pandemie aktiv verfolgt, um die nötigen Massnahmen frühzeitig annehmen zu können. Dem Regierungsrat ist bewusst, dass die Obwaldner Unternehmen durch die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie teilweise massiv betroffen sind. Seit der Lancierung des Härtefallprogramms durch den Bund hat er deshalb die für den Kanton Obwalden nötigen Massnahmen initiiert und umgesetzt. Dabei hat der Regierungsrat immer berücksichtigt, dass die Situation für die betroffenen Unternehmen fremdverschuldet ist und sie auch mit einer seriösen Geschäftsführung nicht abgesichert werden konnte.

### 3.2 Gewährleistung der rechtsstaatlichen Grundsätze

Für den Vollzug der Covid-19-Härtefallgesetzgebung des Bundes ist der Kanton zuständig. Das Verfahren zur Gewährung von Härtefallmassnahmen, für die die Beteiligung des Bundes beansprucht wird, richtet sich nach dem kantonalen Recht (Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie [Covid-19-Härtefallverordnung; SR 951.262]). Die Kantone entscheiden frei, ob sie Härtefallmassnahmen ergreifen und, falls ja, wie sie diese ausgestalten. Diese von den Kantonen explizit gewünschte Freiheit gibt ihnen die Möglichkeit, die Ausgestaltung der Härtefallmassnahmen den unterschiedlichen kantonalen Gegebenheiten anzupassen (vgl. Erläuterungen des Bundes zur Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie [COVID-19-Härtefallverordnung], vom 20. Januar 2021, S. 1).

Damit verbunden ist ein gewisser Entscheidungsspielraum der Kantone. Die Verwaltung darf jedoch nur aufgrund und im Rahmen von gültigen gesetzlichen Grundlagen handeln. Weiter muss sie die Gewährleistung der Rechtssicherheit und der Rechtsgleichheit, insbesondere willkürfreies Handeln, sicherstellen. Der Regierungsrat hat denn auch für das Gesuchsverfahren diese Grundsätze in Art. 17 Abs. 3 Bst. b der Ausführungsbestimmungen festgehalten. Danach sind die Unternehmen durch das Expertengremium möglichst rechtsgleich zu behandeln, wobei jedoch [sachlich begründete] Unterschiede in der Vermögens- und Kapitalsituation, der Geschäftstätigkeit sowie der vorhandenen Liquidität zu berücksichtigen sind.

Vorliegend geht es somit um die Frage, ob ein Instrument für einen genügenden Rechtsschutz geschaffen werden soll.

### 3.3 Berücksichtigung der aktuellsten Entwicklungen

Der Bundesrat hat aufgrund der Entwicklungen auf Bundesebene die Covid-19-Härtefallverordnung per 1. April 2021 angepasst. Die damit verbundenen Änderungen wurden in der Folge vom Regierungsrat am 27. April 2021 rückwirkend per 28. Januar 2021 in das kantonale Recht überführt. Bei der Anpassung vom 27. April 2021 hat der Regierungsrat noch kein Rechtsmittel eingeführt. Dabei wurde berücksichtigt, dass die Entscheide des Expertengremiums jeweils kurz schriftlich begründet werden, verbunden mit dem Hinweis, dass sich die Gesuchsteller bei Rückfragen an das Volkswirtschaftsdepartement wenden können. Diese Möglichkeit wird denn auch vereinzelt wahrgenommen. Werden neue Tatsachen geltend gemacht und belegt, wird der Entscheid vom Expertengremium noch einmal überprüft. Dieses Vorgehen kommt einem informellen Einspracheverfahren gleich und gewährleistet auf einem niederschweligen Niveau eine Wiederwägung.

Parallel dazu hat der Regierungsrat die Möglichkeiten der Einführung des Rechtsmittelverfahrens geprüft. Basis für die Analyse bildete insbesondere das kürzlich ergangene Bundesgerichtsurteil vom 24. März 2021 (Urteil 2d\_32/2020; vgl. auch Artikel in der NZZ vom 24. April 2021), welches in Bezug auf ein Verfahren im Rahmen der damaligen „Covid-19-Verordnung Kultur“ des Bundes vom 21. März 2020 (AS 2020 855; in Kraft bis zum 20. September 2020) festhält, diese verstosse gegen die Bundesverfassung, da gemäss der Bundesverordnung kein Rechtsmittel ergriffen werden konnte. Zur Begründung wurde auf Art. 29a der Bundesverfassung (BV; SR 101) verwiesen, in welchem die Rechtsweggarantie verankert ist. Art. 29a BV gibt jeder natürlichen und juristischen Person das Recht, dass ihre Sache – d.h. ein Rechtsstreit, der schutzwürdige Individualinteressen berührt – von einer zur Prüfung der Sach- und Rechtslage befugten richterlichen Behörde behandelt wird. Die Vorschrift bezieht sich auch auf Verwaltungsakte, indem sie eine allgemeine Garantie für den Zugang zu den Gerichten schafft (Urteil 2D\_32/2020 Erw. 1.6.1).

Dieser Zugang zu einer richterlichen Behörde kann in Ausnahmefällen durch den Bund oder die Kantone ausgeschlossen werden, etwa bei politischen Entscheiden (Art. 29a BV; vgl. auch Urteil 2D\_32/2020 Erw. 1.7.2).

### 3.4 Gesetzlicher Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde

Grundsätzlich wäre damit gestützt auf Art. 29a BV im Bereich der Härtefallmassnahmen auf kantonaler Ebene eine gerichtliche Überprüfung vorzusehen. Zuständige Instanz dafür wäre das Verwaltungsgericht.

Art. 64 Abs. 2 Bst. d des Gesetzes über die Gerichtsorganisation (GOG; GDB 134.1) schliesst jedoch die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter aus. In der beispielhaften Aufzählung werden Entscheide betreffend Beiträge, auf die kein Rechtsanspruch besteht, ausdrücklich genannt (Ziff. 3). Diese Bestimmung wurde mit dem Gesetz über die Justizreform vom 21. Mai 2010, welches namentlich die Umsetzung der

Rechtsweggarantie auf kantonaler Ebene beinhaltete, ins GOG aufgenommen (in Kraft seit 1. Januar 2011).

Vorliegend besteht auf die Gewährung von Unterstützung im Rahmen der Härtefallmassnahmen kein Rechtsanspruch (Art. 17 Abs. 4 der Ausführungsbestimmungen). Diese Regelung korrespondiert mit Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes über die regionale Wirtschaftspolitik, welcher für Beiträge und Leistungen nach Art. 3 Abs. 1 dieses Gesetzes den Rechtsanspruch ebenfalls verneint. Gestützt auf Art. 64 Abs. 2 Bst. d Ziff. 3 GOG ist damit die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht zulässig.

Das Gesetz über die Gerichtsorganisation als formelles Gesetz steht hierarchisch über den Ausführungsbestimmungen des Regierungsrats. Die Bestimmung in Art. 64 Abs. 2 Bst. d Ziff. 3 GOG kann damit nicht vom Regierungsrat übersteuert und in den Ausführungsbestimmungen kann keine Überprüfung durch das Verwaltungsgericht festgelegt werden.

### 3.5 Alternatives Rechtsmittel im verwaltungsinternen Verfahren

Art. 67 Abs. 1 des Staatsverwaltungsgesetzes (StVG; GDB 130.1) bestimmt, dass u.a. gegen Verfügungen von Kommissionen beim Regierungsrat Beschwerde erhoben werden kann, sofern die Gesetzgebung nicht etwas anderes vorsieht. Das Expertengremium kommt einer Kommission gleich. Unter Berücksichtigung der aktuellsten Bundesgerichtsgesetzgebung wird der Regierungsrat deshalb Art. 17 Abs. 5 der Ausführungsbestimmungen entsprechend anpassen und gegen Entscheide des Expertengremiums die Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat als zulässig erklären (Art. 67 Abs. 1 StVG). Die Entscheide des Expertengremiums werden aber – insbesondere aus Gründen der Effizienz – nach wie vor in Form eines Schreibens zugestellt, verbunden mit dem Hinweis, dass eine beschwerdefähige Verfügung verlangt werden kann.

### 3.6 Schlussbemerkung:

Wie eingangs erwähnt, sind die Entwicklungen im Rahmen der gesundheitspolizeilichen und der damit verbundenen wirtschaftlichen Massnahmen von einer hohen Dynamik und laufenden Veränderungen geprägt. Parallel zur Entwicklung und Fortdauer der Epidemie wurden auf Bundesebene einerseits die zur Verfügung gestellten Mittel laufend erhöht, aber auch die rechtlichen Grundlagen fortwährend weiterentwickelt. So wurden die ausserordentlichen Massnahmen für Einzelfälle seit September 2020, als das eidgenössische Parlament den Grundstein für die Härtefallhilfe legte, zu einem umfassend geregelten Instrument mit Massenverfahren und massiv höherem Auszahlungsvolumen ausgebaut.

In dieser ersten Phase stand vor allem die konkrete Hilfeleistung an die betroffenen Unternehmen im Vordergrund und die beschränkten personellen Mittel innerhalb der kantonalen Verwaltung wurden prioritär auf den Aufbau des Hilfsprogramms und den Beurteilungsprozess inkl. rasche Auszahlung der Härtefallhilfen fokussiert. Rechtsmittelmöglichkeiten wurden von vielen Kantonen erst im Verlauf des Härtefallprogramms in ihre rechtlichen Grundlagen eingebaut. So hat z.B. der Kanton Luzern gestützt auf die aktuellen Entwicklungen per 19. Mai 2021 die Möglichkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingeführt. Bis Mitte Mai 2021 verfügten 20 Kantone über eine Rechtsmittelmöglichkeit. Die Umsetzung in den Ausführungsbestimmungen des Kantons Obwalden erfolgt per 25. Mai 2021.

Vorliegend zeigt sich, dass sich die Überlegungen des Regierungsrats mit denjenigen der Motionäre decken und dem Anliegen mit der Anpassung von Art. 17 Abs. 5 der Ausführungsbestimmungen bereits entsprochen werden konnte.

## Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion infolge Gegenstandslosigkeit abzulehnen.

Protokollauszug an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Text der Motion)
- Finanzdepartement
- Volkswirtschaftsdepartement
- Volkswirtschaftsamt
- Staatskanzlei
- Ratssekretariat Kantonsrat

Im Namen des Regierungsrats



Nicole Frunz Wallimann  
Landschreiberin



Versand: 1. Juni 2021